

**GIULIANO GALLANTI**

*(Presidente dell'ESPO – European Sea Ports Organisation –  
Bruxelles)*

## PIANIFICAZIONE DEI PORTI E DEI SISTEMI INFRASTRUTTURALI IN EUROPA

Vorrei anzitutto ringraziare per l'invito gli organizzatori di questo Seminario, a conclusione del Master in "Organizzazione dei trasporti nelle autorità portuali e marittime".

ESPO è l'associazione di tutti i porti europei, ne comprende circa 800 in tutta Europa, ed è organizzata attraverso strumenti abbastanza semplici, come il consiglio di amministrazione, di cui sono il Presidente, composto da un rappresentante per ogni Stato. ESPO è un punto di riferimento molto importante per valutare le tendenze, le linee di sviluppo e le problematiche portuali.

Il tema che mi è stato assegnato è "*Pianificazione dei porti e dei sistemi infrastrutturali in Europa*". Tratterò alcuni temi relativi a questo argomento, ma sono stato in parte stimolato dagli interventi precedenti, pertanto vorrei prima esprimere alcune considerazioni più dirette sui temi che sono stati esaminati, alla luce anche di quello che sta accadendo in Europa.

Una prima considerazione, alla quale faceva anche riferimento il Presidente Affinita, è che non si ha l'esatta percezione di quello che sta succedendo nel mondo: i porti sono uno degli anelli fondamentali dei traffici mondiali. Non sono più i porti moderni, i *gates* di un tempo, dove la merce passava e poi

si spostava altrove. Un porto moderno, come quelli che si stanno costruendo in molti punti d'Europa, è una grande piattaforma logistica che fornisce ormai una serie di servizi che un tempo non offriva: non soltanto le banchine, che sono uno dei pezzi di questo “*cluster*” (come dicono gli anglosassoni, con un termine abbastanza intraducibile in italiano), un insieme di servizi che fanno sì che un porto sia un grande porto. Quindi ci sono le banchine, dietro stanno le basi logistiche e gli *inland terminals*, che gli spagnoli chiamano *puertos secos*. Gli *inland terminals* sono dei terminali, a volte situati anche lontano dal porto di arrivo delle navi, collegati con alcuni sistemi, evidentemente molto rapidi, ricadenti sotto la *governance* del porto. Il porto di Rotterdam e il porto di Anversa – ad esempio – hanno un ambito territoriale di alcune centinaia di chilometri, che governano d'intesa con le varie amministrazioni, con le regioni e con i comuni.

Prendo subito spunto da una delle cose di cui dovrei parlare e cioè della pianificazione dei porti in Europa. È ovvio che non esiste una pianificazione europea dei porti: se ne è parlato in occasione della Direttiva sui servizi portuali. Mi spiace che non ci sia il professor Raimondi. Non esiste ancora una legislazione europea operante sui porti, però è in gestazione. Infatti sta per essere votata il 22 novembre 2005 alla Commissione trasporti e probabilmente in gennaio andrà in plenaria la famosa Direttiva sui servizi portuali, che ha creato non pochi problemi in tutta Europa, perché contiene alcune previsioni molto discutibili dal punto di vista di tutti i porti europei.

Noi, come ESPO, abbiamo assunto una posizione, se volete, costruttiva – a differenza di altre organizzazioni, quali quelle degli armatori, dei terminalisti privati, dei piloti, ecc. – rispetto a questa Direttiva, che consideriamo utile, anche se contiene delle norme a nostro giudizio sbagliate, soprattutto in tema di autorizzazioni, concessioni, regime transitorio, e in

particolare di autoproduzione (*self handling*), che sta creando diversi problemi. L'autoproduzione, prevista dalla Direttiva, sostanzialmente consiste in questo: l'armatore in determinate situazioni può utilizzare, per le operazioni di imbarco e sbarco delle merci dalla nave o sulla nave, personale di sua fiducia di bordo, ma anche personale di terra. Questo vale sostanzialmente per i c.d. Ro-Ro e non può valere per i portacontenitori, perché in tal caso è un po' difficile avere l'attrezzatura necessaria. Tuttavia anche per i Ro-Ro questo tema crea problemi, agitazioni nei sistemi nordici ed una fortissima opposizione dei sindacati europei.

ESPO ha assunto una posizione che ha trovato eco nella decisione del tedesco Jarzemboski, relatore della Direttiva: siccome ogni Stato può autoregolamentarsi, e comunque l'autoproduzione è coerente con i principi comunitari dei Trattati, è sciocco inserire nella Direttiva questa normativa, che potrebbe solo creare dei grossi problemi politici. Pertanto, non per motivi ideologici, ma per motivi di mera opportunità politica, sarebbe stato preferibile escludere l'autoproduzione dalla Direttiva, concentrando quest'ultima sulla disciplina dei servizi portuali.

Qual è la filosofia di questa Direttiva che considera più da vicino il tema della pianificazione? Non esiste una regola per disegnare la pianificazione europea dei porti, esiste, se ne è parlato anche stamattina, questa mitica decisione "*Trans European Network*", che contiene, come tutti sapete, tra l'altro, il famoso corridoio 1, che parte da Berlino e arriva in Sicilia.

Non so come andrà a finire la vicenda, non voglio parlare della questione del Ponte sullo Stretto, voglio solo dirvi che in un *Memorandum*, presentato dal Commissario Barroso alla Commissione il 20 luglio scorso, sono state riportate alcune cifre, non sullo Stretto, ma su cosa rappresentano questi progetti dell'*European Network*.

Bisogna considerare che i progetti prioritari sono trenta, e questi valgono fino al 2020, per un costo di 600 miliardi di euro. Questi giganteschi progetti verranno finanziati dagli Stati. La Comunità Europea interviene con fondi limitati. Sono stati stanziati 20 miliardi per il periodo 2007-2013, esclusivamente destinati ai progetti transfrontalieri, cioè quelli che riguardano almeno due nazioni dell'Unione Europea. Lo scorso 20 luglio sono stati nominati i commissari per i primi sei progetti pilota. Per il corridoio numero 1, quello che arriva in Sicilia, è stato nominato commissario Van Miert, ex commissario dei trasporti nella precedente Commissione. Sulla base del *time table* di questo programma, per la realizzazione del Ponte sullo Stretto (la tratta terminale riguarda il ponte ferroviario e viario di Messina) la data prevista è il 2020. Quindi non so se per allora le cose saranno chiarite, se ci saranno i fondi, considerando che sono fondi esorbitanti e la contribuzione europea non sarà molto rilevante, anzi temo che non sarà per niente rilevante.

Avrete letto sui giornali, nei giorni scorsi, un rilievo della Commissione ambiente, sul fatto che per l'opera mancherebbe uno studio di impatto ambientale, come richiesto dalla normativa comunitaria.

Accanto al *Trans European Network* un altro progetto deciso a livello di pianificazione europea è quello delle autostrade del mare, una delle quali riguarda l'aerea dello Stretto di Messina, ma su di esse non dirò molto. Al momento ci sono delle esperienze consolidate, quelle dei paesi baltici, dove le autostrade del mare funzionano da molto tempo. Le altre che stanno partendo sono quelle bilaterali tra Francia e Spagna. In Italia è stata costituita una società, che si chiama RAM, sulle autostrade del mare, che sta predisponendo tutta una serie di progetti, ma al momento ne esiste soltanto uno, del gruppo Grimaldi, che arriva in Spagna seguendo la rotta da Barcellona a

Genova. Un altro dovrebbe seguire la rotta da Valencia a Civitavecchia.

Il mio è un intervento problematico almeno su due punti. L'idea della pianificazione sta venendo meno, nel senso che si decide caso per caso, a seconda dell'emergenza. Ho partecipato qualche mese fa, a Shangai, ad un convegno dell'associazione dei porti mondiali, a cui sono intervenuti moltissimi rappresentanti dei porti cinesi. Il porto di Shangai sino alla fine degli anni '80 era un porto dove c'erano praticamente solo giunche, impianti per movimentazione merce poco significativi, ed un traffico dell'ordine delle 200 navi. Quest'anno farà tredici milioni di contenitori, collocandosi al terzo posto nel mondo, dietro Hong Kong e Singapore. Ci sono altri porti come Shienzen che si stanno sviluppando in modo spaventoso. La loro preoccupazione è l'inadeguatezza del sistema europeo a ricevere questo gigantesco flusso di merci che sta già arrivando e che arriverà in quantità sempre maggiori nei prossimi anni. Il problema non potrà essere affrontato nel 2015 o nel 2020, perché è attuale, ed i porti italiani sono più in difficoltà di quelli spagnoli. Il porto, di Rotterdam quest'anno ha registrato 9 milioni di pezzi e ha già concluso gli accordi prevedendo nel 2015, quando noi staremo ancora discutendo su come fare i dragaggi, movimentazioni di circa 15 milioni di pezzi. Questa è la dimensione mondiale. Quindi è un po' deprimente quello che sta succedendo da noi, dove, come ha detto Affinita, per approvare un piano regolatore ci vogliono 5 anni, e quando l'hai approvato viene rimesso in discussione.

Sono stato Presidente del porto di Genova per due mandati. Il caso di Genova è emblematico. Infatti, avevamo previsto un certo ampliamento a Voltri, che è una zona portuale nuova. Voltri 2 doveva essere realizzato come ampliamento di questa piattaforma logistica: era previsto nel piano regolatore, approvato dal Comune e dalla Regione, dal Ministero dei lavori

pubblici. La realizzazione del progetto è fallita in seguito ad una specie di rivolta dei comitati del quartiere di Voltri. Non vorrei entrare nel merito per non polemizzare con chi è assente.

In Spagna, a Barcellona, come ricordava prima Affinità, hanno approvato il piano in tempi molto veloci, discutendone con il Comune e la Regione catalana. Del resto il meccanismo di approvazione del piano regolatore spagnolo non è complicato come il nostro: sulla base di un progetto dell'Autorità Portuale viene raggiunta un'intesa; il progetto viene quindi discusso con la Regione, e poi va all'esame del Governo centrale, che prevede la sola valutazione della coincidenza o meno con i disegni che altrove vengono svolti. È prevista una minore opera di controllo per evitare dei doppioni.

In Italia il paradosso è che il Governo centrale controlla se l'Autorità Portuale ha speso bene o male 100 lire, ma non fa nessuna verifica dei piani, per cui succedono delle cose assurde. Questo sistema, anche con le proposte di riforma che sono contenute nei progetti di legge, come diceva Affinità, temo che non funzionerà. Anche se è vero che i grandi porti hanno valenza nazionale, tuttavia hanno necessariamente rapporti con la comunità locale.

ESPO ha realizzato l'anno scorso uno studio con l'Università di Anversa, una delle più valide in materia di economia marittima, sulle dinamiche di mercato in Europa e la loro influenza sui sistemi portuali. Sono emersi molti problemi. Ad Amsterdam c'è un nuovissimo terminal, ma non ci va una nave per ragioni che non è il caso di spiegare qui. Diversamente, Rotterdam, poco distante da Amsterdam, è congestionata. Quindi il problema è se preferire di avere grandi porti che sono in grado di fare volumi di un certo peso, oppure uno o più porti messi assieme. Il coordinamento delle diverse Autorità Portuali, nel nostro Paese, è una risposta saggia a queste grandi esigenze.

Ma una delle cose che ha sottolineato questo studio è proprio quello che chiamano “il porto con le comunità”.

So benissimo che all'interno di Assoporti ci sono opinioni contrarie, vi dico solo quello che sta succedendo in Europa su due temi: il primo riguarda l'organizzazione delle Autorità Portuali, il secondo la questione finanziaria. I sistemi nordici come Rotterdam, Brema, Amburgo, fino a poco tempo fa erano organizzati come assessorato, erano delle municipalità, a parte Amburgo che era una città-stato. Ad Anversa la situazione è un po' più particolare perché il presidente del porto viene eletto con voto popolare, come il sindaco. Quindi, fino a poco tempo fa, erano chiaramente, sia pure in una forma giuridica diversa dalla nostra, dei veri propri enti pubblici. In considerazione di quello che sta succedendo vi è la necessità di prendere delle decisioni veloci, di essere quindi nel mercato. Anversa è stata la prima a trasformare l'Autorità Portuale in *corporation*, seguita da Rotterdam e da tutti gli altri. Pertanto si sono costituite delle società per azioni, con un consiglio di amministrazione, dove l'azionista naturalmente è pubblico. Nel caso di Rotterdam l'azionista è la città stessa e la regione, mentre nel caso di Amburgo è la città-stato. Chiaramente questo modello non è esportabile. Non ho il mito dei grandi porti del nord, ma so cosa sono, cosa rappresentano le vere città portuali rispetto alle nostre. Probabilmente anche noi dovremo trovare una risposta, non attraverso le società, ma trovando uno strumento diverso. In Spagna stanno facendo una cosa analoga, cioè rimangono enti pubblici, però sono autonomi e hanno un rapporto di azionariato tipo quello dei paesi nordici: per esempio, Barcellona, con la regione più che con la città, e Valencia con la città piuttosto che con la regione valenciana, con possibilità di manovra molto più ampia. A Barcellona, caso che ormai citano tutti, hanno approvato delle opere, per far fronte a queste esigenze, che prevedono addirittura la deviazione di un fiume. A Valencia, in

quattro anni, hanno deciso e approvato un nuovo terminal da un milione e mezzo di pezzi. Noi in cinque anni abbiamo lavorato al piano regolatore di Genova, che è ancora fermo.

La seconda questione, a mio giudizio, è quella finanziaria, che sarà decisiva per il futuro, facendo assumere anche alla pianificazione un altro significato. La mia tesi è molto semplice: attualmente c'è una battaglia in corso ad Assoporti per avere questi finanziamenti, decisi da leggi precedenti. Nel futuro non so come andranno le cose. A mio parere la chiave di volta per affrontare seriamente questo problema, così come succede altrove, è la vera autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. Relativamente ai porti spagnoli ed ai porti francesi, Marsiglia o Le Havre hanno lo stesso sistema, cioè percepiscono direttamente una quota di quello che produce il porto. Per darvi un'idea, il porto di Genova, sulla base di dati della dogana, rendeva nel 2003, per via delle imposte, IVA, ecc., 2100 miliardi, che entravano nelle casse dello Stato, mentre era costretto a litigare per avere i soldi per i finanziamenti ed addirittura anche per la manutenzione.

In questo studio che abbiamo fatto, ci sono solo due paesi in Europa nei quali non è prevista l'autonomia finanziaria dei porti: l'Estonia e l'Italia. In Estonia è in corso la riforma, per cui il porto diventerà autonomo. Per quanto concerne l'Italia, nonostante una legge di qualche anno fa, approvata da un governo di centrosinistra (credo fosse un allegato alla finanziaria) la quale prevedeva l'autonomia finanziaria relativamente alle tre tasse portuali famose, ancora neanche questo risultato è stato raggiunto, se non parzialmente. L'autonomia finanziaria nei disegni di legge, cui ha fatto riferimento stamattina anche il professor Raimondi, è prevista gradatamente, anche se a mio avviso non è realizzabile. Sarebbe più corretto riconoscere una vera autonomia finanziaria alle Autorità Portuali. E questo ci riporta all'origine del discorso,



perché è chiaro che attraverso l'autonomia finanziaria può essere decisa e realizzata anche una pianificazione, ed il mercato premierà il migliore. Se in Italia si dovesse riconoscere autonomia finanziaria, le Autorità Portuali dovrebbero radicalmente trasformarsi, altrimenti ci sarà una contraddizione profonda tra i mezzi a disposizione e la configurazione dell'Autorità Portuale.

Ripeto che non sono un sostenitore del modello nordico, perché so benissimo che sarebbe impossibile attuarlo in Italia, ma ritengo che il nostro sistema attuale sia davvero troppo inadeguato ai cambiamenti che stanno succedendo nel mondo. Bisognerà cominciare ad affrontare, con maggiore coraggio, tematiche quali la globalizzazione

Qualche mese fa abbiamo incontrato il Commissario europeo Barrot, a cui abbiamo illustrato le nostre perplessità sulla Direttiva e ribadito che sarebbe il momento per l'Europa, alla luce di quello che sta succedendo nel mondo, di fare una riflessione totale a tutto campo sul sistema portuale, a prescindere dall'esito della Direttiva stessa. Il famoso Libro Verde del 1997 aveva colto alcuni aspetti importanti delle future linee di tendenza, però ormai è obsoleto, il mondo è cambiato.

Sempre in questi colloqui, che mi capita di avere ogni tanto, ho incontrato un po' di tempo fa il nuovo Presidente del porto di Rotterdam, che impiega 310 mila persone e che è la più grande industria olandese, fatturando il 7% del PIL. Quando ci siamo incontrati per la prima volta, ha aderito all'idea di fare una riflessione ed alla necessità di avere delle regole comuni europee, soprattutto per garantire la concorrenza leale tra i porti. Questo è un problema nel mondo dello *shipping* e nel grande terminalismo, perché il 45% dei traffici nei porti europei è realizzato da 5 compagnie. Adesso stanno intervenendo nel terminalismo, ma anche nella catena logistica, i *megacarriers* (Maersk, MSC), quindi assisteremo ad uno scontro gigantesco in

cui le Autorità Portuali, così come sono in Europa, ma anche i paesi nordici cominciano a preoccuparsi, saranno deboli rispetto a questi colossi. Quindi si ravvisa la necessità di inventare delle nuove regole, degli accordi: è questa la vera pianificazione che nel futuro si dovrà realizzare. Questi grandi operatori dettano legge nel mercato e credo che le Autorità Portuali, che siano società o che siano enti pubblici puri, non possano restare spettatori rispetto a quello che sta succedendo, ma dovranno avere un ruolo ben preciso.

L'idea del Libro Verde, di riaprire una discussione a tutto campo in Europa, pare sia condivisibile e sarà un grande terreno di confronto anche per la portualità italiana. In questo momento stiamo perdendo un'occasione irripetibile: il porto di Rotterdam ha registrato un aumento del traffico del 20% proveniente dall'Estremo Oriente. Ci sono navi che fanno cinque giorni in più di navigazione, scaricano nei porti nordici, quindi portano la merce a Novara, dove c'è un grande interporto, proseguendo per l'Italia del nord. Milano ha come porto di riferimento più Rotterdam che Genova.

Credo che su questi temi sia opportuno riflettere, aprire una grande discussione, coinvolgendo tutte le forze politiche e cercando di ridisegnare una nuova stagione della portualità italiana, se non vogliamo perdere una straordinaria e irripetibile occasione di ricchezza e di lavoro per il nostro Paese.